

COMPETENCIAS DE NAVARRA EN MATERIA DE CAJAS DE AHORRO

Fco. JAVIER VIGURIA CAMPISTEGUI
JAVIER MURUZABAL LERGA

I. COMPETENCIAS DE NAVARRA CON ANTERIORIDAD A LA LEY ORGANICA DE REINTEGRACION Y AMEJORAMIENTO

Desde antiguo la legislación, tanto la de carácter general como la relativa al Régimen Local, ha venido reconociendo a las Entidades Locales la posibilidad de crear o establecer Cajas de Ahorro. Así, dentro del primer ámbito, cabe señalar el artículo 36 del Real Decreto de 29 de junio de 1853 que consideraba a las Cajas de Ahorro como «establecimientos municipales de Beneficencia»; el artículo 1.º del Real Decreto de 27 de Enero de 1885, aprobatorio de la Instrucción para los Establecimientos de Beneficencia general, que hace depender el carácter público de la Institución (y por tanto de las Cajas de Ahorro) de que «sea costeada» o no, por el Estado, la Provincia o el Municipio.

Más específicamente, la normativa relativa al ámbito Local ha venido relacionando, tradicionalmente, entre los servicios públicos, de carácter municipal o provincial, a las Cajas de Ahorro. Así, es de significar que ya el artículo 13 del Estatuto Municipal de 1924 señalaba como misión propia de los Ayuntamientos la de estimular el ahorro, pudiendo a tal finalidad «acordar el establecimiento de Cajas o Institutos de ahorro municipal». Asimismo, el Estatuto Provincial (apartado H) del artículo 107) sancionó como competencia propia de las Diputaciones Provinciales el establecimiento de «instituciones de crédito popular, agrícola y municipal, de ahorro, etc.». También la Ley Municipal de 1935, más concretamente, incluye expresamente a las Cajas de Ahorro entre los servicios Municipales de carácter económico (artículo 102, F, g). Finalmente, la Ley de Régimen Local de 1955 señala, de una parte, (artículo 101.2) que la actividad municipal «se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines: Cajas de Ahorro y Montes de Piedad» (apartado i), y de otra, incluye (artículo 243, j) entre los servicios de la competencia provincial las «instituciones de crédito popular, agrícola, de crédito Municipal, Cajas de Ahorro.»

Por otro lado, son varias las sentencias del Tribunal Supremo (S. 26-2-1948; 40XI-1955; 29-3-1962) que han considerado a determinadas Cajas de Ahorro, fundadas por iniciativa municipal o provincial, como «organismo municipal» o «servicios provincializados», especialmente cuando los Entes Locales fundadores se instituyen en protectores y garantes de la solvencia de la Caja patrocinada.

A lo anterior, no cabe duda, pudiera argüirse que aunque las Cajas de Ahorro aparezcan expresamente mencionadas entre los «fines» de las Entidades Locales, no son verdaderos «servicios públicos», municipales o provinciales, en los cuales el Ayuntamiento o la Diputación tenga las potestades (de organización y de regulación de su funcionamiento) que se derivan de la titularidad del servicio, pero lo cierto es que constituyen ámbitos lícitos de actuación local en actividades de carácter económico-crediticio y benéfico-social.

Las Cajas de Ahorro de Navarra fueron creadas por la Diputación Foral y por el Ayuntamiento de Pamplona sobre la base de las competencias reconocidas a las Corporaciones Locales por la Legislación de Régimen Local, competencias, a su vez, tuteladas por la Ley Paccionada de 1841. Su creación, establecimiento y organización representó, pues, el ejercicio de una potestad propia, privativa, enmarcada y amparada por la Ley Paccionada de 1841. En efecto, según el artículo 10 de la misma «La Diputación Provincial, en cuanto a la administración de los productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieran las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía». A su vez el artículo 6.º señalaba que «Las atribuciones de los Ayuntamientos, relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial». Ello significa que «la administración» (siempre entendida, históricamente, en sentido amplísimo) de las Cajas de Ahorros, en cuanto servicios provinciales o municipales o como actividad económica de los Entes Locales de Navarra que comprometen la responsabilidad patrimonial de la Diputación Foral o del Ayuntamiento de Pamplona en favor de los impositores de las Cajas, constituye una facultad o derecho histórico de Navarra derivado, directamente, de la Ley Paccionada de 1841 y abarca tanto a la creación como a la organización y funcionamiento de aquéllas.

Ahora bien, a las Cajas de Ahorro, en cuanto instituciones financieras que son, les afectan normas directamente derivadas o relacionadas con las política económico-financiera y monetaria nacional, normas que, en virtud del superior interés general de la Nación, deben ser de aplicación, también, a las Cajas de Ahorro de Navarra.

En este contexto de confluencia de potestades, de Navarra (las atinentes al régimen económico provincial o municipal) y del Estado (las relativas a

disposiciones de interés nacional por razón de la política monetaria, económica y crediticia) surgieron los Acuerdos o Convenios entre las Administraciones Estatal y Foral, los cuales aparecen expresamente recogidos en los Estatutos de la Caja de Ahorros de Navarra actualmente vigentes.

Los citados Estatutos, de 4 de Marzo de 1976, fueron aprobados (según atestiguan sus disposiciones finales) por el procedimiento de Convenio entre ambas Administraciones, procedimiento que debe observarse, igualmente, en el supuesto de cualquier modificación de los mismos.

Por ello puede afirmarse que Navarra ha ejercido, de una forma plena y exclusiva, las facultades de carácter organizativo de las Cajas de Ahorro de Navarra, en particular en la Caja de Ahorros de Navarra, y de forma parcial, en otras cuestiones atinentes a aspectos operativos de las mismas y todo ello por la vía del «pacto». En otras cuestiones, pero siempre relativas a aspectos operativos, Navarra ha aceptado la vigencia de la normativa estatal y ello en virtud de la «unidad constitucional».

Como colofón de lo expuesto son significativas las conclusiones de un Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, del año 1979, emitido en relación con la adaptación de los Estatutos de la Caja de Ahorros de Navarra de 1976 a lo establecido en el Real Decreto 2290/1977, sobre Organos de Gobierno y funciones de las Cajas de Ahorro, en las que se manifiesta que «las normas fundamentales que regulan el Derecho Civil, el régimen económico y la autonomía de Navarra se han promulgado siempre previo acuerdo entre el Estado y la Diputación Foral, por lo que la aplicación del Real Decreto 2290/1977 debe subordinarse a la Ley de 1841, de la que la disposición final segunda de los Estatutos de la Caja de Ahorros de Navarra es sólo una aplicación particular».

II. LAS COMPETENCIAS DESPUES DE LA LEY ORGANICA DE REINTEGRACION Y AMEJORAMIENTO.

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento tiene por objeto, según señala su artículo 3, «Integrar en el Régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional» y «Garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra», a cuyo fin corresponden a Navarra, a tenor del artículo 39:

- «a) Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de Agosto de 1841 y disposiciones complementarias.
- b) Todas aquellas facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente Ley Orgánica».

Con referencia concreta a la materia económica el artículo 56.1 LO-RAFNA dispone, «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad

económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales la competencia exclusiva en la siguientes materias: f) Cajas de Ahorro, sin perjuicio del régimen especial de convenios en esta materia» (apartado f) del número 1 del artículo 56).

Por su parte, el artículo 57 establece que «En el marco de la legislación básica del Estado corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: e) Ordenación del crédito, banca y seguros (apartado e) del artículo 57).

Las competencias que corresponden a Navarra, en virtud de los artículos 56 y 57 mencionados, son similares a las atribuidas a otras Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos con la salvedad, específica de Navarra, de la mención contenida en el artículo 56. f) de «sin perjuicio del régimen especial de convenios en esta materia».

De los preceptos expuestos puede deducirse, claramente, una neta separación de dos clases de facultades respecto a las Cajas de Ahorro con distinto ámbito competencial.

Por una parte, en el artículo 56, se atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materia de Cajas de Ahorro, esto es, competencia sobre aspectos específicos y propios de las mismas, como, por ejemplo, constitución, organización y funcionamiento. Por otra, en el artículo 57, se atribuyen competencias de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de crédito, banca y seguros, materias que indudablemente afectan a las Cajas de ahorro, en cuanto instituciones de crédito que son, pero que no son propias o específicas de ellas sino que son competencias atinentes al interés nacional por afectar a la ordenación de la actividad económica en general y a la ordenación general del crédito en particular.

Esta diversificación y distinción de competencias es consecuente con la situación competencial de Navarra en esta materia antes de la Ley Orgánica, la cual ésta viene a refrendar.

Por lo expuesto, en materia de Cajas de Ahorro, a la hora de deslindar las competencias correspondientes a Navarra y al Estado, habrá de distinguirse entre los aspectos internos, propios y específicos de las Cajas de Ahorro, en cuyo caso la competencia está delimitada en el artículo 56, y los aspectos externos (de operatividad) afectantes a materias bancarias, monetarias, crediticias o económicas, en cuyo caso la competencia viene definida en el artículo 57.

Por ello, en lo atinente a aspectos internos, el artículo 56 establece la competencia exclusiva de Navarra de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado.

Esta competencia, en principio semejante a la reconocida a otras Comunidades Autónomas, limitaría la exclusividad de la misma al dictado de las

normas básicas establecidas por el Estado. Pero, como hemos indicado anteriormente, la singularidad de Navarra vendría recogida por el inciso final que hace referencia a «sin perjuicio del régimen especial de convenios», alusión que es preciso profundizar.

Si en virtud de la competencia exclusiva reconocida a Navarra por el artículo 56, las potestades legislativa, reglamentaria, administrativa y revisora (artículo 40) deben ajustarse a las «bases» y a la «ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado» (artículo 56), la referencia o alusión al régimen del Convenios en materia de Cajas de Ahorro no puede tener otra interpretación lógica y racional que la de que en virtud de Convenios la competencia de Navarra se extienda o pueda alcanzar a aspectos contenidos o que constituyen «bases». Aún más, la mención a los «Convenios» no puede tener otra significación que una protección reforzada o un reconocimiento de las competencias integrantes del tradicional Régimen Foral de Navarra, de forma que viene a recoger una competencia histórica que ya correspondía a Navarra.

Esta competencia, como hemos expuesto en el epígrafe anterior, tiene su causa y fundamento en la Ley Paccionada de 1841 ya que afectando las Cajas de Ahorros de Navarra al régimen económico de los Municipios o de la Provincia, la organización y régimen de las mismas correspondían con exclusividad a la Diputación Foral, en cuanto la Ley Paccionada de 1841 atribuía a ésta la administración del mencionado régimen económico en la Provincia.

Por ello, la mencionada referencia al régimen de convenios va más allá de la simple posibilidad de realización de los mismos entre el Estado y Navarra porque, en el fondo, lo que supone es el reconocimiento específico de una competencia histórica de Navarra, reconocimiento que, en cierta forma, podría considerarse superfluo o redundante a la vista de la declaración general efectuada por el artículo 39 de la LORAFNA en cuanto reconoce como de la competencia exclusiva de Navarra todas las facultades y competencias que actualmente ejerce al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 1841.

Dicho reconocimiento específico en una materia concreta tampoco es único ya que también en la materia financiera y tributaria (artículo 45 LORAFNA) hay una declaración explícita y específica en el mismo sentido y con igual significado.

Por consiguiente, Navarra tiene una potestad exclusiva, propia y privativa en la materia afectante a las Cajas de Ahorro de Navarra, en virtud de la cual puede dictar normas relativas a las mismas.

Otra interpretación en distinto sentido llevaría al absurdo de que en el supuesto de una posible negativa por parte del Estado a realizar un Convenio, Navarra debería sujetarse a las «bases» dictadas por el Estado perdiendo aquél toda su razón de ser.

En conclusión, el Convenio en materia de Cajas de Ahorro debe significar el reconocimiento en este punto de la singularidad y peculiaridad de Navarra, esto es, el reconocimiento de una potestad originaria e histórica de Navarra de tal manera que las normas dictadas por el Estado en esta materia, para su aplicación en Navarra, deben promulgarse previo acuerdo entre el Estado y la Administración Foral. Lo cual está confirmado por el Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del año 1979 al que antes hemos aludido que sienta el criterio de que «las normas fundamentales que regulan la organización y el régimen de las Cajas de Ahorro deben promulgarse, para su aplicación en Navarra, previo acuerdo entre el Estado y la Administración de Navarra», de forma que puede mantenerse que las normas dictadas por el Estado no son aplicables, en esta materia interna, a las Cajas de Ahorro de Navarra sin previo convenio con ésta y que, en tanto se conviene, Navarra, en virtud de su potestad originaria, puede aprobar las normas oportunas para las Cajas navarras.

Ahora bien, y como ya hemos indicado anteriormente, en lo que afecte a los que hemos denominado «aspectos externos» o relativos a la política monetaria, crediticia o bancaria, el artículo 57 preceptúa que Navarra únicamente podrá realizar el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado.

III. SITUACION ACTUAL DESPUES DE LA REGULACION BASICA EFECTUADA POR EL ESTADO.

Como punto de partida es preciso aludir a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional. Este, en sentencia de 28 de julio de 1981, reitera que la noción de «base» es de carácter material, siendo lo esencial del concepto su contenido y no el mero hecho formal de estar contenida en una norma de rango legal. Otra sentencia, de 28 de Enero de 1982, fijó las competencias que correspondían al Estado y a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los siguientes términos:

a) Competencias del Estado.

- a) Señalar el orden de prioridad que deben respetar las Cajas de Ahorro en la suscripción de valores computables en el coeficiente de inversión obligatoria.
- b) Señalar el coeficiente de las inversiones en valores mobiliarios que las Cajas de Ahorro deben destinar a inversiones en la región en que desarrollen su actividad, y dentro de dicho coeficiente, el porcentaje que deben invertir en títulos emitidos por las Comunidades Autónomas.
- c) Fiscalizar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de expansión o de apertura de nuevas oficinas cuando el domici-

lio de la Entidad no coincida con el territorio en que vaya a desarrollar su actividad.

d) Autorizar la concesión de créditos a empresas con participación extranjera superior al 25 por 100, cuando sea preceptivo

b) Competencias de la Comunidad Autónoma

a) Autorizar, con carácter discrecional, y previo cumplimiento de los trámites procedentes, la creación, fusión o liquidación de las Cajas de Ahorro.

b) Exigir la comunicación de nombramientos, ceses y reelecciones de los miembros de sus órganos de gobierno.

c) Limitar la publicación de las convocatorias de Asambleas al Boletín Oficial de la Comunidad y periódicos de mayor circulación del territorio.

d) Autorizar la concesión de créditos y riesgos de las Corporaciones Locales.

e) Controlar el cumplimiento de las normas de saneamiento de valores y sobre cobertura de riesgos y dotación de fondos.

f) Ejercer facultades sancionadoras.

g) Autorizar la distribución de resultados y acumulación de excedentes.

h) Calificar las inversiones computables en préstamos de regulación especial.

El Estado ha promulgado recientemente dos leyes con el carácter de regulación básica.

La Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre Inversiones obligatorias, recursos propios y obligaciones de información de los Intermediarios Financieros, en la que se recogen los principios básicos de carácter económico-financiero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.11 de la Constitución y con lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

Concretamente en dicha Ley se establecen medidas que permiten la financiación de aquellas actividades que se consideran prioritarias de acuerdo con las exigencias de la economía general, respetando las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas para calificar activos, y, asimismo, se fijan medidas tendentes a garantizar la solvencia de las Entidades de depósito.

La Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, aborda el aspecto interno y organizativo de las Cajas estableciendo un marco básico de la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de dichas Entidades de Depósito.

A la vista de estas dos leyes básicas es necesario realizar las siguientes consideraciones en orden a su aplicación en Navarra.

La Ley 13/1985, sobre inversiones y recursos propios, es una ley que no se refiere, de forma específica, a las Cajas de Ahorro, sino que afecta a las instituciones financieras en general y a materias, no de organización, administración o cuestiones internas, sino relativas a la ordenación monetaria, bancaria y crediticia, es decir, a temas básicos de carácter económico y financiero.

En este ámbito, la competencia que corresponde a Navarra, según el artículo 57 de la LORAFNA, únicamente afecta al desarrollo legislativo de las bases establecidas por el Estado.

Por ello, al tener esta ley el carácter o consideración de legislación básica, es aplicable a las Cajas de Ahorro de Navarra, sin perjuicio de que el Gobierno de Navarra realice el desarrollo legislativo de estas materias de acuerdo con lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, antes citada.

Por el contrario, la Ley 31/1985, sobre Regulación de Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, se refiere específicamente a los aspectos internos y de organización de las Cajas; por tanto, de acuerdo con la competencia histórica de Navarra en esta materia, reconocida en la LORAFNA, al no haber sido promulgada mediante acuerdo con la Administración de Navarra no es aplicable directamente en Navarra. De tal forma que ahora Navarra puede proceder, en base a su potestad originaria, a promulgar una Ley Foral que regule estas materias internas y de organización y que sería de aplicación a las Cajas de Navarra, o, en otro caso, a convenir con el Estado, como tradicionalmente se ha hecho, un texto en el que se recojan materias que afecten a aspectos internos e incluso que exceden de éstos salvaguardando siempre el interés general nacional.

IV. CONCLUSIONES

De lo expuesto se desprenden las siguientes conclusiones:

Primero. Navarra, en virtud de los artículos 6.º y 10.º de la Ley Paccionada de 1841, tiene potestad propia, privativa y originaria sobre Cajas de Ahorro en cuanto que estas afectan al régimen económico provincial y municipal de Navarra ya que comprometen la responsabilidad económico-patrimonial de los Entes locales fundadores.

Esta potestad se enmarca dentro de las facultades «de administración» del régimen provincial o municipal, reconocidas por la citada Ley a la Diputación Foral.

Tal potestad aparece, actualmente, refrendada por la Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento, con carácter general en el artículo 39 y más específicamente en el artículo 56 f).

Segunda. Esta potestad, privativa y propia, de Navarra, se circunscribe, en principio, a los aspectos internos, organizativos o estructurales de las Cajas, esto es, a aspectos específicos de este carácter de las Cajas, pero alcanza también a ciertos aspectos externos, y en virtud de tal potestad la Diputación Foral aprobó los Estatutos de las Cajas navarras y dictó normas que regularon ciertos aspectos operativos de las mismas (vgr: expansión de Cajas dentro de Navarra, obra benéfico-social, etc.).

Tercera. Los aspectos que afectan a las Cajas, en cuanto instituciones financieras, relativos a la ordenación del crédito, banca, etc., esto es, ala actividad económico-crediticia en general, en principio, es competencia del Estado y a tenor del artículo 57 LORAFNA a Navarra únicamente corresponde el desarrollo legislativo de la legislación básica dictada por el Estado.

Cuarta. Ello no obstante, como peculiaridad específica de Navarra, el artículo 56 f) LORAFNA establece el régimen de convenios en materia de Cajas de Ahorro, siendo de significar que el «Convenio» vigente, representado por los Estatutos de la Caja de Ahorros de Navarra de 1976, contempla aspectos que exceden del puro aspecto interno u organizativo, y ello como refrendo de la potestad propia de Navarra.

Quinta. Las Leyes 13 y 31 de 1985 regulan temas que afectan a las Cajas de Ahorro, ya genérica o específicamente. Concretamente, la ley 13/1985 regula lo aspectos que afectan a la ordenación general del crédito de todas las Instituciones o Intermediarios Financieros, encuadrándose tal normativa dentro de la competencia exclusiva del Estado y siendo de aplicación en Navarra en cuanto legislación básica, correspondiendo a Navarra en este ámbito únicamente, a tenor del artículo 57 LORAFNA, el desarrollo de tal legislación básica.

La ley 31/1985 regula aspectos específicos e internos de las Cajas, y a pesar de su carácter básico no es de aplicación en Navarra dadas las competencias históricas de ésta en esta materia refrendada por la LORAFNA (artículo 39) y su aplicabilidad en Navarra exige que previamente sean convenidas por las Administraciones Estatal y Foral.

Sexta. Navarra, en virtud de sus competencias privativas, puede dictar sus propias normas reguladoras sobre Cajas de Ahorro circunscritas o limitadas a aspectos organizativos e internos y ello con absoluta independencia de lo establecido por el Estado.